



Kraków, dnia 11 stycznia 2011 roku

ODPIS

Do
Trybunału Konstytucyjnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Skarżący: 1. J T zam. ul.
2. M T zam. ul.

reprezentowani przez pełnomocnika **adwokata Józefa FORYSTKA** z kancelarii
FORYTEK & PARTNERZY – Adwokaci i Radcowie Prawni

adres do doręczeń:

ul. Armii Krajowej 16, bud. NEWTON, I p.,
30-150 Kraków

SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP
art. 5 Ustawy Nowelizującej KC z 17.06.2004 roku
oraz art. 160 § 1 k.p.a.

z powołaniem się na wyrok TK z 23.09.2003 roku K 20/02

Partnerzy:

Józef Forystek – adwokat
Marek Forystek – adwokat
Łukasz Wólk – adwokat
Marek Natęcz – radca prawny

www.forystek.pl
e-mail: kancelaria@forystek.pl

bud. NEWTON, I piętro
ul. Armii Krajowej 16, 30-150 Kraków
tel. i 48 12 622 45 11, fax i 48 12 622 45 10

bud. PASAŻ SASKI, I piętro
ul. Grzybowska 12/14, 00-132 Warszawa
tel. i 48 22 890 96 30, fax i 48 22 890 96 31

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz z art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zwanej dalej „u.t.k.”, w imieniu skarżących,

w n o s z ę o s t w i e r d z e n i e, ż e:

1. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692), dalej jako „Ustawa Nowelizująca KC” w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 roku, których źródłem było działanie organu władzy publicznej jest niezgodny z prawem;
2. art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.09.2004 roku (w zakresie w jakim nadal stanowi podstawę orzekania – wyroki TK: SK 22/08, SK 47/08, SK 22/09, SK 4/08, P 29/08, P 28/09, P 10/10, SK 19/09), w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 roku (rozumiane zgodnie ze skutkową teorią szkody - jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające po dniu 17 października 1997 roku), których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem;

j e s t s p r z e c z n y z:

- a. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa do pełnego wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej;
- b. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady równości wobec prawa;
- c. art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasad przyzwoitej legislacji (tj. zasady określoności oraz zasady ochrony praw nabytych) w zw. z art. 77 ust. 1, 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- d. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady proporcjonalności, tj. nieuzasadnione ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych praw (art. 77 ust. 1, 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), w sytuacji niewystąpienia przesłanek określonych w tym przepisie;

oraz

3. ustalenie, iż skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego zgodnie z wnioskiem ad. 1 i 2 znajdują zastosowanie także do szkód w postaci utraconych korzyści (*lucrum cessans*) powstałych po dniu 17 października 1997 roku (rozumianych zgodnie ze skutkową teorią szkody - jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające po dniu 17 października 1997 roku), niezależnie od daty wydania bezprawnego orzeczenia organu Państwa będącego źródłem tej szkody, a więc także, gdy źródłem szkody było orzeczenie (decyzja administracyjna) wydana przed dniem 17 października 1997 roku, a jego bezprawność została stwierdzona przed lub po tej dacie.

UZASADNIENIE

I. UZASADNIENIE DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

I.1. UWAGI OGÓLNE

Skarżący wiążą naruszenie przysługujących im praw konstytucyjnych z wyrokiem Sądu Okręgowego w W z dnia lutego 2010 roku, sygn. akt oraz utrzymującym go w mocy (oddalającym apelację Skarżących) wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W z dnia lipca 2011 roku sygn. akt Wyrok ten jest prawomocny, albowiem nie przysługują od niego zwyczajne środki odwoławcze. W konsekwencji, w sprawie skarżących doszło do „wyczerpania drogi prawnej” w rozumieniu art. 46 ust. 1 u.t.k..

Wyżej wymieniony prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego został doręczony pełnomocnikowi skarżących w dniu 12 października 2011 roku, a zatem skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie 3- miesięcznym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 u.t.k..

Wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę prawną prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego oraz wyroku Sądu Okręgowego w sprawie skarżących, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co do których Skarżący wnoszą o stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją RP.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa” (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, Trybunał wyjaśnił: „O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego”. Podstawą rozstrzygnięcia jest więc przepis, który „determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia” (postanowienie TK z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03).

Okoliczność wydania orzeczeń w oparciu o przepisy stanowiące przedmiot niniejszej skargi zostanie szczegółowo wykazana poniżej poprzez opisanie stanu faktycznego sprawy wraz z uzasadnieniami wyroków wydanych w sprawie przez rozpoznające je sądy powszechne.

Fakt, że Sąd Okręgowy oraz Sąd Apelacyjny (ten drugi, opierając się na wykładni art. 5 Ustawy Nowelizującej KC dokonanej w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku, III CZP 112/10) uznały, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną

decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, **ma zastosowanie nawet do uszczerbków powstałych po dniu 17 października 1997 roku - art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku, sygn. K 20/02, OTK-A 2003/7/76, LEX 80984, uznającego za niezgodne z Konstytucją ograniczenie odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. do rzeczywistej szkody spowodował, że Skarżącym odmówiono zasądzenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści (powstałych po dniu 17 października 1997 roku),** jakie Skarżący mogliby uzyskiwać, gdyby organy Państwa nie wydały bezprawnej Decyzji odmownej.

Wobec powyższego, ocena zgodności z Konstytucją wskazanego powyżej art. 5 Ustawy Nowelizującej KC oraz art. 160 § 1 k.p.a. jest konieczna dla ochrony przysługujących Skarżącym konstytucyjnych praw w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK, tj. prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, własności prywatnej, oraz prawa do słusznego odszkodowania za wyłączone mienie.

Opisany poniżej stan faktyczny niniejszej sprawy wskazuje wprost na fakt zastosowania zaskarżonej normy prawnej art. 160 § 1 k.p.a. na podstawie art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, w wykładni dokonanej przez SN w uchwale III CZP 112/10.

I.2. DOPUSZCZALNOŚĆ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI ART. 5 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ KC

Rozstrzygając zagadnienie dopuszczalności oceny zgodności art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, jako przepisu przejściowego z Konstytucją należy wskazać, iż kwestia ta została już poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83). Trybunał uznał: "Warunkiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, skierowanej przeciwko regulacji przejściowej, jest założenie, że skarżący spełnił przesłanki z art. 424¹ i n. k.p.c., a **jedynie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. realizację jego praw udaremnił z naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji**". Ponieważ i w niniejszej sprawie art. 5 Ustawy Nowelizującej, poprzez odesłanie do art. 160 § 1 k.p.a. oraz zaniechanie precyzyjnego uregulowania definicji momentu „powstania szkody” w stosunku do utraconych korzyści, jest bezpośrednią przyczyną naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącej, niniejsza skarga jest w pełni uzasadniona.

W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (zob. m.in. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).

W niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia wymienionych powyżej praw majątkowych rangi konstytucyjnej. **Na podstawie art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. sądy obu instancji orzekły ostatecznie co do tych praw na niekorzyść Skarżących.** Co więcej, ponieważ, Sąd Apelacyjny w wydanym wyroku oparł się na wykładni prawa (wątpliwej) dokonanej przez pełny skład Sądu Najwyższego, brak jest realnych szans na zmianę tego wyroku w wyniku kontroli kasacyjnej, wobec treści art. 61 § 6 w zw. z art. 62 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, w myśl których skład SN rozpoznający skargę kasacyjną jest związany uchwałą stanowiącą zasadę prawną, od której można by odstąpić tylko po wydaniu odmiennej uchwały pełnego składu SN. Z uwagi na niedawny czas wydania wskazanej uchwały III CZP 112/10, nie można liczyć na zmianę zapatrywania pełnego składu Sądu Najwyższego pod wpływem niniejszej sprawy. (por. podobne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie **SK 14/05**, w której TK uznał przyjętą przez SN interpretację przepisu za istotny czynnik oceny jego konstytucyjności).

I.3. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASKARŻENIA UCHYLONEGO ART. 160 § 1 K.P.A.

Co prawda, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r. Nr 102 poz. 643 ze zm.), jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie ulega umorzeniu. Jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny stwierdzając, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej „Jeżeli nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania...” (orzeczenie z 26 września 1995 r. **U 4/95** OTK 1995/II poz. 27). Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. postanowienie z 13 października 1998 r. **SK 3/98** OTK ZU 1998/5 poz. 69).

Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r. **P 4/99** (OTK ZU 2001/1 poz. 5 str. 57), w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej”. (Porównaj także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: **SK 22/08**; **SK 47/08**; **SK 22/09**; **P 29/08**; **SK 4/08**; **P 28/09**; **P 10/10**; **SK 19/09**, a

także: Leszek Garlicki, Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2010 rok (w:) Przegląd Sądowy, wrzesień 2011, str. 113).

Nie może zatem budzić wątpliwości dopuszczalność badania zgodności z Konstytucją uchylonego już art. 160 k.p.a. – skoro zgodnie z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC oraz uchwałą SN z 31.03.2011r., III CZP 112/10 ma on nadal zastosowanie do wszelkich szkód, których źródłem są bezprawne decyzje administracyjne wydane przed dniem 1 września 2004 roku.

Co więcej, zgodnie z wykładnią Sądu Najwyższego, art. 160 § 1 k.p.a. ma zastosowanie w brzmieniu uwzględniającym treść wyroku TK K 20/02 tylko do szkód (rozumianych w ujęciu teorii jednolitej szkody) powstałych po dniu wejścia w życie Konstytucji RP. W interpretacji SN datą powstania szkody jest dzień wydania pierwotnej bezprawnej decyzji organu państwa będącej źródłem szkody, niezależnie od dat powstających (nawet wiele lat później) poszczególnych uszczerbków majątkowych, co prowadzi do ograniczenia prawa do pełnego odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władzy państwowej przede wszystkim w stosunku szkód w postaci utraconych korzyści wynikających z bezprawnych decyzji administracyjnych, które zostały wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP. **Rezultat taki z całą pewnością narusza konstytucyjny porządek prawny i jest wyraźnie sprzeczny z intencją i celem wyroku TK K 20/02.**

Dlatego też kontrola ze strony Trybunału Konstytucyjnego w przedstawionej kwestii, jest nie tylko dopuszczalna, ale jest niezbędna i w pełni uzasadniona.

II. STAN FAKTYCZNY SPRAWY

II.1. ŹRÓDŁO SZKODY W MAJĄTKU SKARŻĄCYCH

Skarżący są (wykazanymi w aktach sprawy) **spadkobiercami** S T , dawnego właściciela nieruchomości położonej w W przy , dla której prowadzona jest obecnie księga wieczysta KW Nr , zwanej dalej „**Nieruchomością**”, zabudowanej „**Budynkiem**”. Nieruchomość ta objęta była działaniem dekretu z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, dalej jako „**Dekret warszawski**”. Na podstawie art. 1 Dekretu warszawskiego własność gruntu przedmiotowej Nieruchomości przeszła na rzecz gminy m. st. Warszawa, a od 1950 roku na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 5 Dekretu własność Budynku pozostała przy następcach prawnych S T

Pomimo złożonego w terminie na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu warszawskiego wniosku o przyznanie własności czasowej (obecnie – prawa użytkowania wieczystego) przedmiotowej Nieruchomości, Prezydium Rady Narodowej w Warszawie decyzją z dnia .03.1952 r. odmówiło spadkobiercom S T ustanowienia tego prawa (dalej jako „**Decyzja**”

odmowna”), a orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia .05.1952 roku.

Po wydaniu decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej, Skarb Państwa zbył na rzecz najemców następujące lokale znajdujące się w posadowionym na Nieruchomości trzykondygnacyjnym Budynku:

- lokal nr o powierzchni m²,
- lokal nr o powierzchni m² (po nadbudowie w 1962 roku - m² – w 1989 roku, na mocy decyzji),
- lokal nr o powierzchni m²,
- lokal nr o powierzchni m² (w 1977 roku – na mocy decyzji).

Sprzedaż w/w lokali nr i nastąpiła na podstawie decyzji administracyjnych właściwych organów państwa: Naczelnika Dzielnicy W oraz Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W Lokale nr i zostały sprzedane bez wydania szczegółowych decyzji o sprzedaży bezpośrednio na podstawie Decyzji odmownej z dnia marca 1952 roku.

Decyzją z dnia .12.1998 roku, , Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia .05.1952 roku w części dotyczącej **sprzedanych lokali nr , , i** położonych w Budynku przy w Warszawie oraz związanych z nimi udziałów w częściach wspólnych Budynku i udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntu Nieruchomości **wydana została z naruszeniem prawa**, a w pozostałej części stwierdził jej nieważność. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia .04.1999 roku,

Decyzją z dnia .03.1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło Decyzję odmowną Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia .03.1952 r. z wyłączeniem części tego orzeczenia dotyczącej sprzedanych lokali nr , i i związanych tymi lokalami udziałami w częściach wspólnych budynku i użytkowaniu wieczystym gruntu.

Po stwierdzeniu bezprawności poprzedniej Decyzji odmownej, **Decyzją dekretową z dnia .10.2003 roku** Prezydent m. st. Warszawy ustanowił na rzecz spadkobierców dotychczasowych właścicieli Nieruchomości **prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego części** z pominięciem lokali nr i (które zostały sprzedane na podstawie w/w decyzji administracyjnych). Na mocy umowy z dnia .02.2005 roku m. st. Warszawa ustanowiło na rzecz skarżących użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego **części** przedmiotowej nieruchomości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia .05.2006 roku (

) co do lokalu nr oraz decyzją z dnia .06.2006 roku () co do lokalu nr orzekło, iż powołane wyżej decyzje o sprzedaży tych lokali wraz z odpowiednim udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu i częściach wspólnych budynku wydane zostały z naruszeniem prawa (jedynie z powodu nieodwracalności skutków prawnych nie można było stwierdzić jej nieważności).

II.2. NIEUDANA PRÓBA UZYSKANIA ODSZKODOWANIA NA DRODZE ADMINISTRACYJNEJ

W dniu .12.2001 r. skarżący w trybie art. 160 k.p.a. wystąpili z wnioskiem o odszkodowanie za sprzedane lokale nr , i , lecz decyzją z dnia .09.2007 roku Minister Budownictwa odmówił im przyznania odszkodowania, uznając, że strona nie udowodniła wysokości szkody.

W związku z wydaniem w/w decyzji SKO w Warszawie, skarżący w dniu .08.2006 r. ponownie wystąpili z wnioskiem o przyznanie odszkodowania za lokale i , lecz na mocy dwóch decyzji z dnia .09.2006 roku SKO w Warszawie odmówiło Skarżącym przyznania odszkodowania.

II.3. PRÓBA DOCHODZENIA ODSZKODOWANIA PRZED SĄDEM POWSZECHNYM

II.3.A. ŻĄDANIA POZWU

Dnia grudnia 2006 roku Skarżący wnieśli do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew, w którym: W T , A V , A T , R T , R P , S T wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa - Prezydenta m.st. Warszawy i m.st. Warszawy *in solidum* kwoty po zł z ustawowymi odsetkami od dnia .06.2006 r. do dnia zapłaty zaś skarżący: P P , J P , A U , J T , M T i A T kwoty po zł z ustawowymi odsetkami od dnia .06.2006 roku do dnia zapłaty.

Skarżący podnieśli, że dochodzona pozwem kwota odpowiada szkodzie, jaką ponieśli na skutek sprzedaży przedmiotowych lokali nr i tj. ich wartości powiększonej o wartość utraconych korzyści, stanowiących czynsz najmu przedmiotowych lokali poczynwszy od dnia 17 października 1997 roku (data wejścia w życie Konstytucji RP) do dnia złożenia pozwu.

Pismem z dnia .12.2006 roku Skarżący skutecznie cofnęli pozew w odniesieniu do m.st. Warszawy.

W piśmie z dnia .09.2007 roku Skarżący rozszerzyli żądanie pozwu wnosząc o zasądzenie na rzecz W T , A V , A T , R T , R P , S T kwoty po zł, zaś na rzecz P P , J P , A U , J T , M T i A T kwoty po zł z ustawowymi odsetkami od dnia .12.2001 roku do dnia zapłaty.

Rozszerzenie żądania pozwu Skarżący uzasadniali powołując się na **szkodę, wynikającą ze sprzedaży dwóch lokali, nie objętych pierwotnym żądaniem pozwu, znajdujących się w Budynku – nr i i wskazując, że w dniu .09.2006 r. Minister Budownictwa wydał decyzję odmawiającą powodom przyznania odszkodowania za wszystkie cztery lokale, sprzedane na skutek wydania Decyzji odmownej z 1952 roku, która w części dotyczącej tych lokali i związanego z nimi udziału w nieruchomości wspólnej oraz prawie użytkowania wieczystego gruntu, uznana została za wydaną z naruszeniem prawa.**

Podstawą prawną w/w żądań powodów był art. 160 k.p.a..

Ponadto Skarżący zgłosili w toku postępowania **żądanie ewentualne**, w przypadku nieuwzględnienia żądania głównego, wnosząc o zasądzenie od Skarbu Państwa - Prezydenta m.st. Warszawy na rzecz powodów kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia .06.2006 r. do dnia zapłaty **tytułem zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia** związanego ze sprzedażą lokali nr i bez podstawy prawnej.

Pozwany Skarb Państwa wnosił o oddalenie powództwa. W uzasadnieniu podniósł **zarzut przedawnienia** roszczenia, a także **zakwestionował** istnienie związku przyczynowego, pomiędzy zdarzeniem stanowiącym według powodów źródło szkody, a powoływaną przez nich szkodą oraz **możliwość skutecznego dochodzenia utraconych korzyści**.

II.3.B. WYROK SĄDU I INSTANCJI

Wyrokiem z .02.2010 roku Sąd Okręgowy w Warszawie, sygn. akt , (dalej jako „*wyrok Sądu I instancji*”) zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Infrastruktury na rzecz powodów P P , A U , J P , J T , M T i A T **kwotę po zł** oraz na rzecz powodów W T , A V , A T , R P , S T i R T **kwotę po zł** z ustawowymi odsetkami od dnia lutego 2010 roku (data wyrokowania) do dnia zapłaty a **w pozostałej części powództwo oddalił**.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd **Okręgowy uznał za zasadne żądanie powodów w zakresie szkody rzeczywistej** do wysokości zasądzonej pozwem. Sąd wskazał, że oceniana na datę orzekania, a według stanu z daty wydania wadliwej decyzji Ministra Gospodarki z .05.1952 roku **wartość sprzedanych lokali nr , , i przy** w Warszawie wraz z przypadającymi na nie udziałami w częściach wspólnych budynku i użytkowaniu wieczystym gruntu oraz z uwzględnieniem obciążającego je ustawowego obligatoryjnego prawa najmu wynosiła zł, co po przeliczeniu na przypadające poszczególnym powodom udziały w spadku po

dotychczasowym właścicielu, dawało w odniesieniu do poszczególnych Skarżących zasądzone w pozwie kwoty.

Sąd, opierając się na treści art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, biorąc pod uwagę że zarówno Decyzja odmowna Ministra Gospodarki Komunalnej z .05.1952 roku stanowiąca źródło szkody, jak i decyzja nadzorcza Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia .12.1998 roku, stwierdzająca wydanie Decyzji odmownej z naruszeniem prawa zostały wydane przed 2004 rokiem, uznał za podstawę orzekania art. 160 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia jego uchylenia w 2004 roku (jednak z pominięciem rzeczywistej treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02).

Sąd uznał, że między powołaną jako źródło szkody Decyzją odmowną z dnia .05.1952 roku a zaistniałą szkodą zachodził normalny związek przyczynowy, gdyż decyzja ta stanowiła podstawę dalszych działań organów, skutkujących w końcu sprzedażą przedmiotowych lokali ze szkodą dla prawowitych właścicieli. Nie uwzględnił także zgłoszonego zarzutu przedawnienia co do rzeczywistej szkody podniesionej przez Powodów (Skarżących), w oparciu o treść art. 160 § 5 k.p.a., który stanowił szczególną regulację przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu wydania bezprawnej decyzji administracyjnej. W konsekwencji żądanie pozwu w zakresie szkody rzeczywistej zostało uwzględnione, w wysokości wynikającej z oszacowania dokonanego przez biegłego sądowego.

Natomiast na uwzględnienie nie zasługiwało zdaniem Sądu I instancji żądanie zasądzenia dochodzonych przez powodów utraconych korzyści, wynikających z wydania Decyzji odmownej z .05.1952 roku.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie sąd wskazał, iż zakres przedmiotowy przepisu art. 160 k.p.a., wyklucza możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną "wadliwą" decyzją administracyjną w zakresie przekraczającym rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*). W konsekwencji wykluczył możliwość dochodzenia w ramach w/w regulacji utraconych korzyści (*lucrum cessans*).

Sąd zauważył w uzasadnieniu, że powyższy stan prawny uległ zmianie po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 roku w sprawie K 20/02 (dalej jako „wyrok K 20/02”) stwierdzającego, że przepis art. 160 § 1 k.p.a., w zakresie ograniczającym odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, uznał jednak, że derogacyjne działanie w/w wyroku K 20/02 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż, zgodnie z jego wyrzeczeniem, znajduje on zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku tj. od daty wejścia w życie Konstytucji RP.

Tymczasem Sąd uznał w stanie faktycznym niniejszej sprawy, że cała szkoda objęta

pozwem powstała w dniu wydania Decyzji odmownej będącej źródłem szkody, tj. w dniu .05.1952 roku, a zatem jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP. Tym samym, w ocenie Sądu, zgłoszone przez powodów żądanie zasądzenia utraconych na skutek wydania wadliwej decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia .05.1952 roku korzyści jest nieuzasadnione. W szczególności, Sąd dostrzegł, że pierwotna szkoda spowodowała „powstanie jej dalszych skutków, w tym rozciągniętego w czasie uszczerbku, w postaci utraconych korzyści, dochodzonych za okres późniejszy tj. okres następujący po dniu 17.10.1997 roku”, jednak stanął na stanowisku, zgodnie z którym stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w wersji uwzględniającej wyrok K 20/02 zależy wyłącznie od daty powstania szkody, rozumianej jako data wystąpienia pierwotnego zdarzenia szkodzącego.

Choć sąd nie odwołał się do żadnej koncepcji teoretycznej ani orzecznictwa sądowego należy wskazać, iż wydane rozstrzygnięcie stanowiło **wyraźne opowiedzenie się za kontrowersyjną teorią jedności szkody** (szerzej omówiono poniżej).

II.3.C. GŁÓWNE ZARZUTY APELACJI

Powodowie zaskarżyli wyrok sądu I instancji w zakresie pkt II i III, tj. w części oddalającej powództwo – co do *damnum emergens* – łącznie na kwotę zł oraz co do *lucrum cessans* – łącznie w wysokości zł oraz co do rozstrzygnięcia o kosztach.

Powodowie zarzucili w apelacji wyrokowi sądu I instancji m.in.:

- naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. poprzez wyprowadzenie logicznie błędnego wniosku z ustalonych w toku procesu okoliczności, polegające na przyjęciu, iż szkoda w postaci *lucrum cessans* powstała przed wejściem w życie Konstytucji RP, podczas gdy powodowie dochodzili wyłącznie szkody powstałej po tej dacie (tj. po 17.10.1997 r.), a w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszcza się wielość odrębnych szkód i przyjmuje się, iż szkoda w postaci *lucrum cessans* powstaje z początkiem każdego miesiąca, z chwilą niemożności pobierania kolejnych czynszów dzierżawnych.
- naruszenie przepisów prawa materialnego, art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 363 § 2 k.c. poprzez zaniechanie zasądzenia pełnego odszkodowania, zapewniającego pełną kompensację szkody w wyniku zasądzenia jedynie części odszkodowania w zakresie *damnum emergens* oraz całkowitego zaniechania zasądzenia odszkodowania stanowiącego *lucrum cessans*, które powstało po wejściu w życie Konstytucji RP;
- naruszenie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed utraty mocy części tego przepisu, będącej konsekwencją stwierdzenia jego niekonstytucyjności wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku K 20/2002 – przez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne

przyjęcie, iż dla określenia właściwego reżimu prawnego odszkodowawczego decydujące znaczenie ma wyłącznie stan prawny obowiązujący w dacie zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę, a więc w dacie wydania wadliwej decyzji administracyjnej i w konsekwencji błędne przyjęcie, że wynikające z niego ograniczenie zakresu odszkodowania do poniesionej rzeczywistej szkody stosuje się także do uszczerbków majątkowych (szkód), których źródłem była decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisu 156 § 1 k.p.a, przed wejściem w życie Konstytucji RP, także wówczas, jeśli uszczerbki majątkowe (szkody w postaci utraconych korzyści) z niej wynikające powstawały po tej dacie;

- naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż powodom nie przysługuje odszkodowanie w pełnej wysokości za wyrządzoną im na skutek bezprawnego działania organu władzy publicznej -szkodę w postaci damnum emergens oraz w postaci lucrum cessans;
- naruszenie art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nie uwzględnienia brzmienia art. 160 § 1 k.p.a. obowiązującego w wyniku dokonanego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku (Sygn. K 20102, OTK-A 2003/7/76) oraz poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 05 grudnia 2008 roku, Sygn. akt: III CZP 123/08, oraz w wyrokach z dnia 14 maja 2009 roku (Sygn. akt: ICSK 485/09, Lex nr 510995) i Sygn. akt: I CSK 306/08-Lex nr 512001.

II.3.D. WYROK SĄDU APELACYJNEGO

Sąd II instancji – Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział I Cywilny wyrokiem z dnia lipca 2011 roku, sygn. akt: , dalej jako „*wyrok Sądu Apelacyjnego*” oddalił apelację powodów od omówionego powyżej wyroku Sądu I instancji. Tym samym wyrok sądu I instancji, naruszający konstytucyjne prawa skarżących uprawomocnił się.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił żadnego z zarzutów apelacyjnych. W szczególności uznał za własne ustalenia faktyczne sądu I instancji i zaakceptował w całości ocenę dowodów zastosowaną przez sąd I instancji.

Co do roszczenia powodów obejmującego odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści, Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne także rozważania prawne poczynione przez sąd I instancji.

Dodatkowym argumentem przemawiającym w ocenie Sądu Apelacyjnego za rozstrzygnięciem co do utraconych korzyści przyjętym przez sąd I instancji (opierającym się na koncepcji jedności szkody) była wydana w dniu 31.03.2011 roku przez Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 112/10 uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sadu Najwyższego, zgodnie, z którą „*Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na*

podstawie art. 160 par. 1 k.p.a, nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji".

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu I instancji, zgodnie z którym za datę powstania szkody należy uznać co do całej szkody dzień wydania prawomocnej decyzji szkodzącej (tu: Decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia .05.1952 roku utrzymującej w mocy Decyzję odmowną co do wniosku dekretowego), stając tym samym na stanowisku zgodnym z kontrowersyjną teorią jedności szkody. W tym ujęciu, nawet uszczerbki ujawniające się wiele lat po dniu zdarzenia szkodzącego (jak między innymi roszczenia o zwrot utraconych korzyści z tytułu niemożności pobierania co miesiąc kolejnych czynszów najmu z bezprawnie odebranych nieruchomości) należy traktować jako powstałe w dniu pierwotnego zdarzenia wyrządzającego szkodę.

III. UZASADNIENIE ZARZUTÓW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

III.1. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 5 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ KC ORAZ ART. 160 § 1 K.P.A. Z ART. 77 UST. 1 KONSTYTUCJI RP

III.1.1. UWAGI WSTĘPNE

W pierwszej kolejności Skarżący zarzucają niezgodność zaskarżonych przepisów (art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. oraz ocenianego samoistnie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 roku) z art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez niekonstytucyjne ograniczenie praw Skarżących do wynagrodzenia szkody (w zakresie utraconych po 17 października 1997 roku korzyści – *lucrum cessans*), wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

Naruszenie konstytucyjnego prawa Skarżących jest bezpośrednim wynikiem (wątpliwej – por. uwagi poniżej) wykładni zaskarżonych przepisów dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 roku, III CZP 112/10, dalej jako „*uchwała III CZP 112/10*”, a sprzecznnej z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku K 20/02, dalej jako „*wyrok K 20/02*” gdzie uznano, iż zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenie odszkodowania do "rzeczywistej szkody", jest niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazano powyżej, w praktyce wykładnia prawa dokonana w uchwale pełnego składu Izby ma niepodważalny wpływ na stanowisko zajmowane przez wszystkie sądy powszechne i to wszystkich instancji. Z praktycznego punktu widzenia zatem, pomimo możliwych innych interpretacji, dokonana w uchwale III CZP 112/10 wykładnia art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. ma obecnie znaczenie bliskie wykładni legalnej, determinując rozumienie

zaskarżonych przepisów w orzecznictwie sądów powszechnych. Z tego powodu, zdaniem Skarżących, należy ocenić zaskarżone przepisy w rozumieniu nadanym im przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale (podobne stanowisko zajął TK w wyroku SK 14/05).

III.1.2. NARUSZAJĄCA KONSTYTUCJĘ WYKŁADNIA ART. 5 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ KC W ZW. Z ART. 160 § 1 K.P.A. W UCHWALE SĄDU NAJWYŻSZEGO III CZP 112/10

III.1.2.1. UWAGI WSTĘPNE

Po pierwsze, w uchwale III CZP 112/10 Sąd Najwyższy rozstrzygnął interpretując pojęcie „do zdarzeń i stanów prawnych” użyte w art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, iż zgodnie z tym przepisem „stary” reżim prawny odpowiedzialności odszkodowawczej – w szczególności, art. 160 § 1 k.p.a. stosuje się do wszystkich sytuacji gdy ostateczna decyzja administracyjna będąca źródłem szkody, a dotknięta uchybieniami kwalifikowanymi z art. 156 § 1 k.p.a. została wydana przed dniem 1 września 2004 roku, niezależnie od tego, kiedy wydana została decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa wadliwej decyzji „szkodzącej”. Wykładnia ta (kontrowersyjna) odwróciła wcześniej dominującą linię orzeczniczą, jednak nie jest to kwestia pierwszorzędna w niniejszej sprawie.

Przed wszystkim jednak, wykładnia zaskarżonych przepisów, dokonana w uchwale III CZP 112/10 opiera się na błędnym teoretycznym założeniu, ignorującym derogacyjne działanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02, co prowadzi do zarzucanego naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez zaskarżone przepisy stosowane w świetle omawianej wykładni SN.

Skarżący podnoszą, iż Sąd Najwyższy wyciągnął z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC zupełnie błędny, nieuzasadniony w świetle dominujących poglądów doktryny, i przede wszystkim niezgodny z Konstytucją RP wniosek, iż w sytuacjach podlegających dyspozycji tego przepisu (art. 5) zastosowanie znajdzie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku TK K 20/02, i to nawet co do szkód w postaci utraconych korzyści powstałych już po dniu 17.10.1997 roku! W konsekwencji tego założenia, SN uznał, że jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji (1 października 1997 roku), odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Do powyższego wniosku doprowadził SN następujący tok rozumowania:

Artykuł 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie wyroku TK K 20/02 przewidywał odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych **jedynie w granicach rzeczywistej szkody**. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem, odszkodowanie, zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., przysługiwało jedynie za szkodę rzeczywistą tj. obejmowało *damnum emergens* (stratę materialną, jaką faktycznie strona poniosła) z wyłączeniem *lucrum cessans* - przyszłych korzyści utraconych przez stronę z powodu nieważności decyzji polegających na nieuzyskaniu pożytków naturalnych i cywilnych (*tak: A. Matan, Komentarz do art. 160 k.p.a. (w:) Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2010; por. Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2011*).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76), **uznał art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody za niezgodny z art. 77 Konstytucji RP**. Jednocześnie stwierdził, iż teza wyrażona w orzeczeniu znajduje **zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku**, tj. od daty wejścia w życie Konstytucji. Tym samym, po wskazanej dacie, odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 160 k.p.a. obejmuje pełną szkodę (*damnum emergens* oraz *lucrum cessans*).

Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w uchwale III CZP 112/10 niejasne jest stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego określające czasowy zakres derogacji wynikający z powołanego wyroku K 20/02: „**do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku**”.

Zarówno w uchwale III CZP 112/10, jak i w Postanowieniu składu 7 sędziów SN z dnia 24 sierpnia 2010 roku, III CZP 4/10 o przedstawieniu przedmiotowego zagadnienia prawnego pełnemu składowi Izby Cywilnej, które zaowocowało wydaniem uchwały III CZP 112/10, Sąd Najwyższy powołał dwie przeciwstawne linie orzecznicze.

Wylaniająca się na ich tle kontrowersja, wiąże się z pytaniem, czy przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji, o której mowa w tym wyroku, należy rozumieć powstałą po dniu 17 października 1997 roku uszczerbek w majątku poszkodowanego, czy też powstałe po tym dniu zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego.

III.1.2.2. STANOWISKO I: SKUTKOWE UJĘCIE SZKODY

Według pierwszego stanowiska, zdaniem Skarżących słusznego, przez powstałą po wejściu w życie

Konstytucji szkodę, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02 określającym czasowy zasięg jego skutków, należy rozumieć **powstały po dniu 17 października 1997 roku uszczerbek w majątku poszkodowanego (tzw. skutkowe ujęcie szkody)**. Zgodnie z tym poglądem odszkodowanie zasadzane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko straty wynikające z wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utracone na skutek wydania tej decyzji od dnia 17 października 1997 roku.

Orzeczenia popierające to stanowisko to m.in.: wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (LEX nr 484709), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (niepubl.), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 (niepubl.), z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (niepubl.), i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (LEX nr 466348), z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 (niepublikowanego), z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07 (LEX nr 484712), z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08 (LEX nr 490425), z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08 (LEX nr 512001), i z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 485/08 (LEX nr 510995).

Konsekwencją tego stanowiska jest objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie tylko strat wynikłych na skutek wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 roku na skutek wydania tej decyzji, choćby jej wydanie nastąpiło przed tą datą.

Zdaniem Skarżących jedynie ta linia orzecznicza jest słuszna w świetle granic zarysowanych przez Konstytucję RP, oraz prawidłowej wykładni wyroku TK K 20/02, gdyż tylko taka wykładnia zapewnia gwarancję ochrony konstytucyjnych praw jednostki, zakorzenionych w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Także argumenty powołujące się na cywilistyczne rozumienie szkody, zdecydowanie przemawiają za skutkowym rozumieniem szkody, zwłaszcza w przypadku szkód polegających na utraconych korzyściach ujawniających się w sposób ciągły i narastający w okresie wielu lat od zdarzenia wywołującego szkodę.

III.1.2.3. STANOWISKO II: KONCEPCJA JEDNOŚCI SZKODY

W myśl natomiast drugiego stanowiska, za którym **niesłusznie** opowiedziały się Sady obu instancji w niniejszej sprawie oraz Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10, przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji należy rozumieć jedynie powstałe po dniu 16 października 1997 roku zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. W tym ujęciu szkoda oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego (**jednolite ujęcie szkody**).

Orzeczenia popierające to stanowisko to m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003

r., I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07 (LEX nr 306813), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (LEX nr 371425), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, I CSK 524/08, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09 i z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09. Przede wszystkim jednak za powyżej przytoczoną linią orzecniczą stojącą na stanowisku jednolitego ujęcia szkody opowiedział się Sąd Najwyższy w ostatnio wydanej, kontrowersyjnej **uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10, Lex nr 751460)**.

W świetle powyższego rozumienia szkody, odszkodowanie może obejmować utracone korzyści tylko wtedy, gdy wydanie wadliwej decyzji nastąpiło po dniu 16 października 1997 roku. Skoro w sprawie Skarżących wydanie bezprawnej decyzji będącej źródłem szkody nastąpiło jeszcze w **1952** roku, w myśl **koncepcji, przyjętej przez SN w oparciu o zaskarżone niniejszą Skargą przepisy, odszkodowanie w postaci utraconych korzyści** z tytułu niemożności czerpania zysków (pobierania czynszu dzierżawnego) nie należy się Skarżącym za żaden okres, nawet co do pożytków, które mogłyby być pobrane już po 17 października 1997 roku.

W konsekwencji, Sąd Najwyższy wychodząc ze słusznej konstatacji, opartej na wyroku TK z dnia 8 grudnia 2009 roku, SK 34/08, mówiącym, iż do konstytucjonalizacji podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej doszło dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji, wysunął w omawianej uchwale nielogiczny i błędny wniosek, jakoby uszczerbki majątkowe powstałe już po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, a jedynie wynikające z wydanej dużo wcześniej bezprawnej decyzji administracyjnej, miały nie być objęte gwarancjami konstytucyjnymi, w szczególności jakoby nie stosował się do nich wyrok TK K 20/02.

Swoje błędne rozumowanie SN opiera obok teoretycznych ram koncepcji jedności szkody argument ze spójności dyspozycji art. 5 Ustawy Nowelizującej KC.

Mianowicie, w uchwale III CZP 112/10 podnosi się, iż artykuł 160 § 1 k.p.a., po orzeczeniu o niezgodności z normą art. 77 ust. 1 Konstytucji przewidzianego w nim ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody pozostał w mocy w pozostałym zakresie, nadal więc zawierał regulację przewidującą odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niedozwolony polegający na wydaniu decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Również zatem po zmianie wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego określał zdarzenie stanowiące czyn niedozwolony oraz przesłanki naprawienia (pełnej już – po wyroku K 20/02) szkody.

W konsekwencji, mimo że rozpatrywana zmiana art. 160 § 1 k.p.a. była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należało, zdaniem SN przy określaniu czasowego jej zasięgu uwzględnić regułę intertemporalną, nakazującą oceniać zobowiązania z czynów niedozwolonych według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność

odszkodowawczą. Skoro zatem w myśl założenia SN, zdarzeniem z którego wynika odpowiedzialność odszkodowawcza jest jedynie moment decyzji wadliwej (a nie także data decyzji nadzorczej), to, zdaniem SN, również o tym, czy zastosowany zostanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu zmienionym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, powinna decydować chwila wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. **Skutki tych uszczerbków należy określić na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej (z uwzględnieniem noweli do art. 160 k.p.a. z 1980 roku działającej ze skutkiem wstecznym, jednak z pominięciem wyroku K 20/02.**

III.1.3. KRYTYKA STANOWISKA SN – PODEJŚCIE DOKTRYNY PRAWA

W ocenie Skarżących wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy jest błędna. Jednak, jak zauważono powyżej, pomimo licznych wątpliwości co do jej teoretycznej poprawności i logiki, uchwała III CZP 112/10 **niewątpliwie nadaje zaskarżonym przepisom znaczenie, którego nie sposób pominąć przy ocenie ich konstytucyjności**.

Po pierwsze, należy nadmienić, iż literalna wykładnia tez i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02, w powiązaniu ze stanem faktycznym na tle którego został ten wyrok wydany jednoznacznie wskazuje, na wolę „ustawodawcy negatywnego” – TK objęcia działaniem tego przepisu wszelkich uszczerbków majątkowych ujawniających się po dniu 17 października 1997 roku wynikających z bezprawnego działania organów państwowych, niezależnie od daty wydania decyzji będącej źródłem szkody.

W szczególności, należy zauważyć głos doktryny wyraźnie opowiadający się za przeciwną do uchwały III CZP 112/10 interpretacją znaczenia wyroku TK K 20/02 dla przepisu międzyczasowego – art. 5 Ustawy Nowelizującej KC. „Treść art. 160 k.p.a. uległa zmianie w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. w zakresie, w jakim przepisy te przewidywały możliwość kompensacji jedynie w granicach tzw. szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). **Odniesienie w art. 5 ustawy nowelizacyjnej do dotychczasowego brzmienia tych przepisów może w konsekwencji wprowadzać w błąd**. Biorąc jednak pod uwagę powszechną moc obowiązującą wyroków Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że treść obu wskazanych przepisów uległa zmianie od momentu ogłoszenia wyroku (**tj. od 30 września 2003 r.**), a w rezultacie odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu określonych tam wadliwości aktów administracyjnych obejmowała pełną szkodę (*damnum emergens* oraz *lucrum cessans*) - także w odniesieniu do stanów sprzed wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, tj. przed 1 września 2004 r. Ze względu zaś na wskazaną wyżej argumentację w kwestii konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także wyraźne rozstrzygnięcie kwestii skutków w wyroku TK z 23 września 2003 r., zasada pełnej kompensacji **znajduje w omawianych wypadkach zastosowanie w odniesieniu do wszystkich stanów ukształtowanych po 17 października**

1997 roku. (M. Safjan, K. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, W-wa 2004, *Rozdział VIII Problemy międzyczasowe, LexPolonica*)

Po drugie, interpretacja ta opiera się na z gruntu błędnej i nie przystającej w szczególności do sytuacji szkód ujawniających się na przestrzeni długiego okresu czasu teorii jedności szkody, zgodnie z którą szkodę ujmuje się jako samo naruszenie dóbr służących poszkodowanemu, a nie, jak w teorii przeciwstawnej skutek takiego naruszenia.

W szczególności, krytycznie na temat tej teorii wypowiedział się M. Kaliński, wskazując, iż uzasadnia się ją zazwyczaj na gruncie szkód na osobie, argumentem, iż samo naruszenie nietykalności cielesnej stanowi naruszenie dobra prawem chronionego i jako takie winno być traktowane jako szkoda. Jak słusznie zauważa Kaliński, że rozumowanie takie przyjmuje dowodzona tezę za przesłankę wnioskowania. (M. Kaliński (w:) *System Prawa Prywatnego*, tom. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, W - wa 2009, str. 95)

Z kolej za znajdującą zdecydowanie więcej zwolenników w doktrynie prawa teorią skutkowa szkody przemawia obok intuicyjnego rozumienia pojęcia szkody szereg racji praktycznych. W szczególności, tylko skutkowe ujęcie szkody pozostaje w zgodności z powszechnie obecnie przyjmowaną dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych, w której dla ustalenia czy mamy do czynienia ze szkodą konieczne jest stwierdzenie jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie tylko w dobrze bezpośrednio dotkniętym naruszeniem. (M. Kaliński, *ibidem*)

Słusznie też zauważa ten autor, iż:

„ujęcie szkody jako skutku naruszenia znajduje silne uzasadnienie normatywne w art. 361 § 1 k.c., w którym odrębnie wymieniono „następstwa” działania bądź zaniechania oraz „szkodę”. Naruszenie jest w tej konwencji terminologicznej skutkiem zdarzenia szkodzącego, a zarazem przyczyną szkody. Argument ten ulega dalszemu wzmocnieniu na tle art. 471 k.c. gdzie jest mowa o szkodzie wynikłej z niewykonania ” (ibidem, s. 96)

Ponadto za skutkowym ujęciem szkody przemawia fakt, iż nie każde naruszenie dóbr danej osoby prowadzi do powstania po jej stronie uszczerbku. A także okoliczność, iż nie jest wymagane, aby skutek zdarzenia szkodzącego wystąpił zaraz po jego zajściu. Wielokrotnie skutek w postaci uszczerbku powstaje dopiero po jakimś czasie od daty zdarzenia szkodzącego.

Istotny argument za skutkowym ujęciem szkody podnosi także Sośniak, wskazując, że zgoda uprawnionego na naruszenie nie jest tożsama ze zgodą na szkodę, który to wniosek nie dałby się uzasadnić na gruncie jednolitego ujęcia szkody (M. Sośniak, *Znaczenie zgody uprawnionego w zakresie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej*, ZNUJ nr 27, *Prace prawnicze* nr 6, Kraków 1959, s. 170)

Wszystkie powyższe argumenty wskazują na nieadekwatność teorii jedności szkody, zwłaszcza na gruncie postaci szkody jaką jest *lucrum cessans*, które z natury rzeczy powstaje dopiero w następstwie naruszenia prawa.

Szerzej krytyczne argumenty na temat teorii jedności szkody podnoszą m. in.: M. Saffjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004; Lewaszkiewicz – Petrykowska, *Wyrządzenie szkody*, ibidem, s. 67-69; J. Panowicz – Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975 s. 34 - 37; Z. Radwański, *Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową*, Poznań 1956 s. 173; Z. Masłowski, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t. II, 1972, 1097, J. Jastrzębski, *glosa do wyroku SN z dnia 11.10.2001 roku II CKN 578/99*, PPH 2003, nr 4, s. 51; E. Wojtaszek, *Odpowiedzialność cywilna z tytułu szkód wyrządzonych dziecku przed jego poczęciem* NP. 1990, nr 10-12, s. 96.

W odniesieniu do powyżej zarysowanych problemów i rozbieżności interpretacyjnych ani Sąd I instancji ani Sąd Apelacyjny w zasadzie nie wyraził swojej opinii, a jedynie Sąd Apelacyjny ograniczył się do powtórzenia tezy uchwały SN III CZP 112/10. Takie podejście jest typowe dla Sądów Apelacyjnych po wydaniu uchwały III CZP 112/10. Już widoczna jest praktyka w której sądy powszechne bezkrytycznie powtarzają stanowisko zajęte w tej kwestii w powołanej uchwale. Skutkuje to ograniczeniem w podobnych do niniejszej sprawach prawa do odszkodowania wyłącznie do szkody rzeczywistej, z pominięciem prawa do wynagrodzenia wieloletnich utraconych korzyści powstałych po 17.10.1997 roku.

Omówiony skutek wynika z zastosowania art. 5 Ustawy Nowelizującej KC oraz art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu nie uwzględniającym wyroku K 20/02, dlatego też poniżej omówione zarzuty naruszenia tymi przepisami Konstytucji RP są w pełni uzasadnione.

III.1.4. NARUSZENIE ART. 77 UST. 1 KONSTYTUCJI RP - ARGUMENTY

Powyżej przytoczona wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10, skutkująca odmową przyznania Skarżącym pełnego odszkodowania za doznaną w wyniku bezprawnej Decyzji dekretovej szkodę jest nie do zaakceptowania w świetle standardów wyznaczonych przez Konstytucję RP i musi przesądzać o uznaniu zaskarżonych przepisów za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim przepisy te dopuszczają taki skutek.

III.1.4.1 Wyrok SK 34/08

Na wstępie, mając na uwadze spójność orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w podobnych sprawach, należy wskazać na zasadność uwzględnienia przy rozpoznaniu niniejszej skargi wyroku TK z dnia 8 grudnia 2009 roku, SK 34/08, OTK-A 2009/11/165, w którym Trybunał uznał już, co prawda w innym zakresie (tzw. wyrok zakresowy - w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się

prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP) zaskarżony art. 5 Ustawy Nowelizującej KC za niezgodny z Konstytucją (art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W powołanym wyroku TK podkreślił konieczność zapewnienia efektywności konstytucyjnemu prawu domagania się słusznego odszkodowania za działania władzy publicznej. W szczególności Trybunał odwołał się do wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 77 Konstytucji (przywołując przy tym wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. **SK 29/99**, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) i przyjął, że zrekonstruowane na podstawie art. 77 Konstytucji prawo - jako pozostające w ścisłym związku z ochroną praw i wolności jest istotnym elementem państwa prawnego - art. 2 Konstytucji, z czego wywiódł co następuje:

„W tym znaczeniu zapewnienie efektywności realizacji prawa do domagania się odszkodowania nabiera szczególnego znaczenia i może być rozpatrywane również w kategoriach zaufania obywateli do państwa i prawa. Zważywszy, że wprowadzenie skargi miało na celu zapewnienie efektywności korzystania z konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz zapewnienie, aby ustawodawstwo zwykle realizowało konstytucyjną aksjologię wyznaczoną przez art. 77 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zgodzić się z podnoszonym przez uczestników postępowania argumentem, że ustawodawca nie wywiązał się z obowiązku doprowadzenia do zgodności stanu prawnego z Konstytucją.”

Zdaniem Skarżących także w ich sprawie doszło do niepełnej i wadliwej regulacji nowo ustanowionego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem decyzje administracyjne. Regulacja Ustawy Nowelizującej KC, w szczególności poprzez odesłanie do art. 160 § 1 k.p.a. nie uwzględnia bowiem należycie konieczności zagwarantowania efektywnej i realnej możliwości dochodzenia pełnego odszkodowania za bezprawie administracji publicznej dokonane jeszcze przed 1 września 2004 roku, którego skutki ujawniły się już po wejściu w życie konstytucji. Tym samym ustawodawca zaniedbał obowiązku realizowania konstytucyjnej aksjologii wyznaczonej przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji (obmówiono dalej), jednak skutkuje też przede wszystkim naruszeniem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

III.1.4.2. Art. 77 jako prawo podmiotowe bezpośrednio stosowane

Art. 77 ust. 1 Konstytucji jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; zob. też L. Garlicki, Uwaga 9 do art. 77, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11 i powołana tam literatura).

Wyrok SK 18/00

Powyższe potwierdził i szczegółowo uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w szeroko cytowanym wyroku z 4 grudnia 2001 r. (**SK 18/2000**, *LexPolonica* nr 354055, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256) w którym TK opowiedział się na rzecz stanowiska, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji „kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej; ergo określa wszystkie niezbędne przesłanki dla przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa”.

Regulacja przyjęta w art. 77 ust. 1 nie jest więc, zdaniem TK, powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale „wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej - przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym”.

W orzeczeniu SK 18/00 bardzo wyraźnie podkreślono samodzielne znaczenie rozwiązania konstytucyjnego, które nie może być sprowadzone wyłącznie do roli proklamacji idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Istotne *novum* regulacji konstytucyjnej polegało, zdaniem TK na zakreszeniu przez samą Konstytucję granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać, a zatem nadano omawianej regulacji konstytucyjnej **charakter ściśle gwarancyjny**, samodzielnie zakreślający wszystkie wymagane prawem przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa.

W wyroku SK 18/00 sprecyzowano te przesłanki wskazując, iż: „znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze (dla odpowiedzialnego Skarbu Państwa – przypis JF) przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (...)”. Zaostrzenie to polega przede wszystkim na związaniu odpowiedzialności z obiektywną przesłanką, jaką jest „niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej”. Gwarancyjny charakter tego przepisu zakazuje jednocześnie rozszerzania przesłanek odpowiedzialności SP o nowe, nie przewidziane konstytucją kryteria.

Podkreślając autonomiczny, prawnokonstytucyjny wymiar prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej Trybunał zauważył, że „zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie (niezgodne z prawem) działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia w ustawie dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 kc). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela”

Powyższe uwagi znajdują analogiczne zastosowanie do sprawy przedstawionej w niniejszej skardze. Wychodząc bowiem z niekwestionowanego obecnie założenia (omówiono poniżej), według którego art. 77 ust. 1 gwarantuje co do zasady prawo do pełnego odszkodowania, tj. w zakresie zarówno straty jak i utraconych korzyści, to te same argumenty które podniesiono w wyroku SK 18/00, winny przesądzać o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, jako zawężających przewidziany art. 77 ust. 1 Konstytucji zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa jedynie do szkody rzeczywistej. W stosunku do szkód powstałych (w rozumieniu skutkowej teorii szkody) po dniu wejścia w życie Konstytucji RP zawężenie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia w kontekście gwarantowanego Konstytucją porządku prawnego.

Ponadto warto tutaj przytoczyć *in extenso* cytat z wyroku SK 18/00, nakładający na ustawodawcę obowiązek zgodnego z porządkiem konstytucyjnym uregulowania kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe z jego bezprawnych działań:

„Usunięcie art. 418 kc z systemu prawnego wskutek wyroku TK stwierdzającego niezgodność z Konstytucją oznacza, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania organów publicznych polegające na wydaniu niezgodnych z prawem orzeczeń lub zarządzeń będzie kształtowana w oparciu o ogólne przesłanki odpowiedzialności przewidywane w art. 417 kc Do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania tej problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo - ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej.”

Wyrok SK 34/08

Również w wyroku **SK 34/08** TK potwierdził wprost, iż „Ukształtowany po uznaniu niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją stan prawny "z natury rzeczy mógł być taktowany tylko jako tymczasowy" (zob. Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, "Monitor Prawniczy" nr 21/2004, s. 971). Na ustawodawcy ciążył obowiązek przyjęcia właściwych rozwiązań legislacyjnych, które doprowadzą do uzgodnienia ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej z normą konstytucyjną. Art. 77 ust. 1 Konstytucji wyznaczał zakres i treść tego obowiązku.”

Niniejsza skarga najlepiej ukazuje, iż pomimo wprowadzonej Ustawy Nowelizującej KC, która miała całościowo uregulować problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, obecna regulacja budzi podstawowe wątpliwości konstytucyjne, w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenie odszkodowania za bezprawne działania Państwa jedynie do *damnum emergens* - co do uszczerbków powstałych po 17.10.1997 roku. Z pewnością nie można obecnej regulacji nazwać całościowym i

spójnym uregulowaniem, gdyż cytowane powyżej rozbieżne linie orzecznicze na gruncie art. 5 Ustawy Nowelizującej dobitnie wskazują na niejasność regulacji, a co za tym idzie przesadzają o niespełnianiu przez nią gwarancyjnej funkcji art. 77 ust. 1 Konstytucji. Do identycznego rezultatu prowadzi analiza art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie w jakim przepis ten znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

III.1.4.4. Wyrok K 20/02

W powyżej cytowanym wyroku TK z 4 grudnia 2001 roku SK 18/00 nie została rozstrzygnięta wprost kwestia skutków tego orzeczenia w odniesieniu do stanów z przeszłości. Natomiast stanowisko co do punktu początkowego obowiązywania nowych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji Trybunał wyraził wprost w **najistotniejszym z punktu widzenia niniejszej skargi wyroku - z 23 września 2003 roku K 20/2002**, ustalając bezpośrednio w sentencji, że jest **to moment wejścia w życie nowej Konstytucji, tj. 17 października 1997 r.**

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, iż:

„1. **Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 r. Nr 137 poz. 926 ze zm.) **w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Punkt pierwszy **znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**”

W myśl powołanego wyroku K 20/02, na rzecz stanowiska o obowiązywaniu reguł odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wypływających z art. 77 ust. 1 Konstytucji od dnia jej wejścia w życie przemawia przede wszystkim **fakt konstytucjonalizacji publicznego prawa podmiotowego do odszkodowania**, które wcześniej nie miało w systemie swego oparcia w gwarancjach konstytucyjnych.

Co do konstytucjonalizacji prawa podmiotowego do odszkodowania od władzy publicznej za jej sprzeczne z prawem akty i działania, które nastąpiło z chwilą wprowadzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji - aprobując zob. wyrok SN z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 315/07, Lex nr 371449; wyrok SN z 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 220/07, Lex nr 306813; nt. skutków wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji zob. też cytowaną uchwałę SN w sprawie o sygn. akt III CZP 139/08 i powołane tam orzecznictwo).

Ponadto Trybunał podkreślił w omawianym zakresie także istotne znaczenie sfery stosunków między obywatelem a władzą publiczną dla kształtowania standardu demokratycznego państwa prawnego.

W konsekwencji, również w art. 2 Konstytucji można poszukiwać uzasadnienia dla odniesienia skutków rozstrzygnięcia TK do stanów z przeszłości, tj. tych, które nastąpiły po dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, a przed dniem ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw.

Nie sposób też pominąć faktu, iż w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się bardzo wyraźnie na temat **niezgodności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji**, tymczasem, poprzez przepis międzyczasowy – zaskarżony art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, przepis ten w dawnym brzmieniu (ograniczającym odszkodowanie jedynie do *damnum emergens*) niejako „tylnymi drzwiami” powraca do obrotu prawnego, i ogranicza znacząco zakres odszkodowań w stosunku do tych wszystkich poszkodowanych, którzy zostali pokrzywdzeni bezprawnymi decyzjami administracyjnymi organów Państwa polskiego wydanymi przed 1 września 2004 roku.

Na tle opisanego w punkcie II stanu faktycznego niniejszej sprawy ujawnia się (aktualna w wielu podobnych przypadkach) potrzeba wydania przez Trybunał Konstytucyjny analogicznego do wyroku K 20/02 orzeczenia w stosunku do przepisu art. 160 § 1 k.p.a. (już jednoznacznie ocenionego przez TK) w związku z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC. W szczególności, w świetle zupełnego niezrozumienia celu i funkcji wyroku K 20/02 przez Sąd Najwyższy, pojawiła się potrzeba ostatecznego wyjaśnienia znaczenia pojęcia „szkody powstałe po dniu 17 października 1997 roku” w rozumieniu, jaki nadaje temu pojęciu sam Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu uchylającym art. 160 § 1 k.p.a. co do ograniczenia odszkodowania do szkody rzeczywistej.

Zdaniem Skarżących, wykładnia taka mieści się w pełni w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w praktyce wyrokowania sprówadzać się będzie do eliminacji z porządku prawnego oznaczonych fragmentów przepisu art. 5 Ustawy Nowelizującej KC oraz art. 160 § 1 k.p.a. – tj. w zakresie normy każącej co do uszczerbków majątkowych w postaci utraconych korzyści powstających (ujawniających się) po 17 października 1997 roku ograniczyć zasądzone odszkodowanie do rzeczywistej szkody (straty).

Najistotniejsze w prawidłowej wykładni wyroku K 20/02 – w zakresie rozumienia przez TK wyrażonego w tezie 2 sformułowania „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku”, jest odwołanie się wprost do stanu

faktycznego, który legł u podstaw zadania przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie pytania prawnego Trybunałowi w sprawie K 20/02.

Mianowicie, pytanie prawne zostało sformułowane w tle następującego stanu faktycznego: na skutek apelacji powodów toczyła się przed Sądem Apelacyjnym w Rzeszowie sprawa przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę P o zapłatę odszkodowania z tytułu pozbawienia ich, na skutek wywłaszczenia Powodów decyzją z czerwca 1982 roku (a więc wydanej jeszcze przed dniem wejścia w życie Konstytucji) prawa do swobodnego dysponowania nieruchomością, w tym jej wydzierżawienia na warunkach wolnorynkowych.

Kwotę żadanego w tej sprawie odszkodowania powodowie wyliczyli w oparciu o przyjmowaną jednostkową stawkę czynszu dzierżawy gruntu na cele komercyjne. Poza sporem pozostawała okoliczność, że w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego **stwierdzono nieważność decyzji wywłaszczeniowej**. Wojewoda P odmówił powodom przyznania odszkodowania, którego domagali się na zasadzie art. 160 § 4 kpa.

Powództwo wniesione w trybie art. 160 § 4 tego kodeksu do Sądu Okręgowego w Rzeszowie zostało oddalone na podstawie zarzutu, **że powodowie nie wykazali, by ponieśli szkodę rzeczywistą** w rozumieniu art. 160 § 1 kpa (gdyż domagali się odszkodowania za korzyści utracone w związku z brakiem możliwości uzyskiwania czynszu dzierżawczego).

To właśnie na gruncie opisanego powyżej stanu faktycznego Trybunał Konstytucyjny orzekł o nieobowiązaniu art. 160 § 1 k.p.a. co do **szkód** powstałych po 17.10.1997 roku. Nie może być zatem żadnych wątpliwości, **skoro w sprawie chodziło wyłącznie o utracone korzyści, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK 20/02 pod pojęciem „szkody powstałe od dnia 17.10.1997 roku” miał na myśli** nie datę wydania decyzji będącej źródłem szkody, ale **poszczególne uszczerbki** majątkowe z takiej decyzji wynikające – w tym przypadku w formie *lucrum cessans*. Tym samym w świetle przywołanego stanu faktycznego należy uznać, że wyrok K 20/02 odnosi pojęcie szkody wyłącznie do teorii skutkowego ujęcia szkody.

To zaś przesądza o derogacji już wyrokiem K 20/02 treści art. 160 § 1 w zakresie w jakim przepis ten ogranicza odszkodowanie za uszczerbki poniesione po wejściu w życie Konstytucji do szkody rzeczywistej (straty). Mając jednak na względzie błędną wykładnię dokonaną w uchwale SN III CZP 112/10, obecnie, z uwagi na cel ochrony konstytucyjnych praw jednostek, **zaistniała potrzeba wydania analogicznego do wyroku K 20/02 orzeczenia, w którym zostanie przesądzone, że art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie ograniczającym odszkodowanie do straty – co do uszczerbków w tym utraconych korzyści powstałych po dniu 17.10.1997 roku jest niezgodny z Konstytucją RP**.

Już w tym miejscu należy też podnieść, iż argumenty, które miał na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności z Konstytucją RP art. 160 § 1 k.p.a. w wyroku K 20/02 znajdują pełne zastosowanie także w niniejszej sprawie, skoro poprzez art. 5 Ustawy Nowelizującej KC art. 160 § 1 k.p.a. nadal reguluje wycinek stanów prawnych – jak w sprawie Skarżących.

Argument z nieuzasadnionego rozróżniania podobnych sytuacji prawnych w wyroku K 20/02

W szczególności należy wskazać, iż zaskarżony **art. 160 § 1 k.p.a. był przedmiotem krytyki piśmiennictwa prawniczego, z uwagi na wiele wątpliwości interpretacyjnych - konstrukcyjnej, systemowej i pragmatycznej natury.** Dotyczyło to zwłaszcza relacji między unormowaniem odpowiedzialności w k.p.a. i k.c., a także niezrozumiałego różnicowania zakresu naprawienia szkody w wypadkach unormowanych w art. 153 oraz 160 k.p.a. W szczególności, z art. 153 § 1 k.p.a. wynika, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie odszkodowawcze w zakresie i na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Obejmuje więc ono - **zgodnie z art. 361 § 2 kodeksu cywilnego - nie tylko wyrównanie za poniesione straty, lecz także za utracone korzyści.** Tymczasem brak było jakiegokolwiek systemowego lub aksjologicznego uzasadnienia aby odmiennie od wyżej wymienionych sytuacji kształtować kwestię odszkodowania za stwierdzone naruszenia prawa materialnego przez organy administracji, co jest domeną art. 160 k.p.a. (Por.: A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, Palestra 1986/4, J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986; A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, Państwo i Prawo 1990/9.)

Co bardziej istotne, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż konstytucjonalizacja zasady art. 77 ust. 1 spowodowała, że system, jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia itd.) w wielu przepisach różnych ustaw zwykłych **musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.**

Zauważając, że w systemie prawa funkcjonują obok siebie dwa reżimy odpowiedzialności – jedno wypadki **bezprawnego działania władzy publicznej** pociągały za sobą **pełne odszkodowanie**, gdy chodziło o hipotezy objęte dawniej **art. 417 i 418 kc**, natomiast istnienie odrębnych hipotez odszkodowawczych w art. **160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej – m.in. w przypadku szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej**, - nadal wiązało się z mechanizmem odszkodowawczym (**niepełne odszkodowanie**) uregulowanym w przepisach k.p.a. i ordynacji podatkowej.

Zdaniem Trybunału taka sytuacja oznacza „dyskryminację na szczeblu konstytucyjnym, ale poprzez działanie ustaw zwykłych zastanych przez Konstytucję, dwóch różnych mechanizmów rekompensacyjnych, wiązanych z różnymi postaciami bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. **Przed wejściem w życie Konstytucji, ustawy te w zakresie obowiązku odszkodowawczego mogły być uznawane za lex specialis**

wobec kc. Jednak po konstytucjonalizacji zasady naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej, wedle mechanizmu przewidzianego w art. 417 kc - mechanizm szczególny (znamienny sposobem określenia obowiązku reparatornego) przewidziany w art. 160 § 1 k.p.a i 260 § 1 ordynacji podatkowej - nie może w dalszym ciągu być uznawany za prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia.”

Powyższe argumenty Skarżący podzielają w całości w odniesieniu do niniejszej sprawy. Również bowiem w sprawie Skarżących stawiany jest zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a (w bardzo podobnych okolicznościach faktycznych), tyle tylko, że w niniejszej sprawie ocenie konstytucyjności poddawany jest przepis art. 160 § 1 k.p.a. stosowany poprzez normę międzyczasową – art. 5 Ustawy Nowelizującej KC.

Również w tej sprawie zachodzi nie uzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności, gdzie kryterium oddzielającym zastosowanie nowego (korzystniejszego dla Poszkodowanych) reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa lub starego – opartego o art. 160 § 1 k.p.a. jest jedynie arbitralnie przyjęta przez Sąd Najwyższy – data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji – w postaci szkody.

III.1.4.5. Zasada pełnego odszkodowania jako zasada konstytucyjna

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny nie budzi obecnie wątpliwości fakt, iż co do zasady pojęcie „odszkodowania” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji należy wyklądać zgodnie z jego cywilistycznym znaczeniem, tj. należy je ujmować jako obejmujące odszkodowanie w pełnym zakresie – tj. zarówno co do szkód majątkowych, jak i zadośćuczynienia, oraz obejmującym zarówno rzeczywistą stratę, jak i utracone korzyści.

Podsumowanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie zawiera wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2010 roku, **SK 21/08**, OTK-A 2010/6/62, Dz.U.RP 2010/142/961 LEX 589936, w którym czytamy:

„Pojęcie szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko doznaną stratę rzeczywistą (damnum emergens), ale również utracone przez podatnika korzyści (lucrum cessans). Takie rozumienie art. 77 ust. 1 Konstytucji koresponduje niewątpliwie z utrwalonym w doktrynie prawa poglądem, że spośród funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej główną i najdonioślejszą jest funkcja kompensacyjna, zwana także wyrównawczą lub naprawczą (por. szerzej na ten temat m.in. A. Szpunar, Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej, "Państwo i Prawo" z. 1/2003, s. 17 i n. oraz J. Kuźmicka-Sulikowska, Funkcje cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, "Przegląd Sądowy" nr 9/2008, s. 12 i nast.). Jej istotą jest wyrównanie uszczerbku doznanego w dobrach prawnie chronionych i przywrócenie dzięki temu poprzedniego stanu tych dóbr). **Prawidłową kompensację powinny cechować przede wszystkim:**

pełność (odpowiedniość), pewność (gwarancja jej otrzymania) oraz szybkość (bezzwłoczność).”

W tym kontekście zaskarżona regulacja prawna narusza zarówno dyrektywę pełności odszkodowania, a także poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji – o czym poniżej – narusza zasadę pewności, dając pole do różnorodnych i sprzecznych interpretacji zaskarżonych przepisów.

Na temat rozumienia szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2004 roku K 29/2003, w którym TK uznał, iż:

„Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie określa bezpośrednio, w jakich granicach szkoda wyrządzona zachowaniem organu władzy publicznej podlega naprawieniu. Nie może być jednak dla oceny treści gwarancji zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji obojętne, na co wskazywano również w sprawie SK 18/2000, że regułą podstawową na gruncie współczesnych systemów prawnych pozostaje - w stosunku do szkody podlegającej kompensacji - zasada pełnego odszkodowania. Ten generalny kierunek rozwiązań przyjmowanych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej musi więc wpływać także na wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji w tej części, w której przepis ów mówi o wynagrodzeniu szkody. Pojęcie to należy rozumieć jako każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres i sposób ustalenia wielkości szkody oraz jej kompensacji określają ogólne reguły prawa cywilnego.

Podobnie, co do pełnego odszkodowania: por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2003 r. K 4/2002.

Mocne argumenty na poparcie szerokiego ujęcia szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazał TK w przywoływanym już powyżej wyroku K 20/02 oraz powołanej tam literaturze. Po pierwsze, Trybunał odwołał się przy wykładni zakresu pojęcia szkoda na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji do prawa europejskiego, prawa Rady Europy oraz tendencji międzynarodowych, orzekając co następuje:

*„Regulacja zawarta w art. 160 § 1 kpa niewątpliwie także wyказuje aksjologiczną anachroniczność wobec współczesnych tendencji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, przynajmniej wobec rażących naruszeń powinności „dobrego administrowania” dąży się do pełnej rekompensaty tego rodzaju szkód (por. np. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, wyd. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996, rozdz. 6 „Public liability and reparation” - w odniesieniu do tendencji reparacyjnych w zakresie szkód wyrządzonych przez administrację; Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej, art. 41 ust. 3, gdzie jest mowa o naprawieniu „wszelkich szkód” wyrządzonych działaniami organów wspólnotowych. Mimo, że Karta działa tylko jako zbiór zasad o nienormatywnym charakterze, jest ona odwzorowaniem współczesnych tendencji w zakresie oceny odpowiedzialności władzy*

publicznej. Por. także J. Schwarze (Hrg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, Nomos Verlag, str. 2298-2299)".

III.1.4.6. Stanowisko doktryny co do zakresu odszkodowania na gruncie 77 ust. 1 Konstytucji

Za **cywilistycznym rozumieniem szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji**, obejmującym odszkodowanie w pełnym zakresie, tj. z uwzględnieniem utraconych korzyści opowiadają się liczni przedstawiciele doktryny: (por. M. Haczekowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 100; M. Niedośpiał, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 czerwca 2002 r., I ACa 1356/01. Teza 4 OSA 2004/12/76*; Kępiński Marian, Szczepaniak Rafał, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji. Teza nr 3, PiP 2000 rok, nr 3*; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, *Palestra* 2000/11-12/16.)

W szczególności P. Granecki, wyraźnie opowiada się za pełnym zakresem obowiązku odszkodowawczego na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji, pisząc:

„Użyty w art. 77 [Konstytucji RP] **zwrot "wynagrodzenie szkody"** odnosi się tak do szkody majątkowej, jak i niemajątkowej oraz **obejmuje stratę rzeczywistą i utracone korzyści**. Inne rozumienie tego zwrotu stałoby w jawnej sprzeczności z postulatem jedności systemu prawa odszkodowawczego cywilnego i ugruntowanym sposobem interpretacji jego norm.” (Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, *Palestra* 2000/11-12/16.)

M. Niedośpiał wskazuje natomiast, iż:

„Przepisy szczególne nie mogą ograniczać wysokości odszkodowania (zasada pełnego odszkodowania za poniesione straty - damnum emergens i utracone korzyści - lucrum cessans - art. 361 § 2 k.p.c.). [...] Odpowiedzialność odszkodowawcza za akty władzy publicznej jest niezależna od winy funkcjonariusza (obiektywna), wymagana jest tylko bezprawność zachowania organu władzy publicznej (niezgodność z prawem lub zasadami współżycia społecznego). [...] Przepisy te nie mogą wyłączać lub ograniczać drogi sądowej do odszkodowania z tytułu działania władzy publicznej (art. 77 ust. 2 Konstytucji - prawo do sądu). **Jeśli przepisy te naruszają te zasady (art. 77 ust. 1, ust. 2 Konstytucji), to są niezgodne z Konstytucją i ma zastosowanie art. 77 ust. 1, ust. 2 Konstytucji, który stosuje się bezpośrednio** (art. 8 ust. 2 Konstytucji).” (M. Niedośpiał, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 czerwca 2002 r., I ACa 1356/01. Teza 4 OSA 2004/12/76*)

Z kolei Kępiński i Szczepaniak uzupełniają powyższe wywody podnosząc, iż:

„Jeżeli nie ma żadnych w tym zakresie ograniczeń, to sądzić można, że chodzi o pełne odszkodowanie. W Konstytucji brak przepisu, który zastrzegalby, iż ustawodawca może ograniczyć

wysokość odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu władzy publicznej. Art. 81 Konstytucji nadaje, co prawda, ustawodawcy kompetencję do określenia granic dochodzenia pewnych praw, nie wymienia jednak w katalogu tych praw prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej. **Postanowienia art. 77 Konstytucji nie nadają sprawom odszkodowawczym innego charakteru niż mają go zwykłe sprawy o odszkodowanie rozstrzygane na tle przepisów k.c.** (Kępiński Marian, Szczepaniak Rafał, O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji. Teza nr 3, PiP 2000 rok, nr 3, poz. 79)

III.1.4.7. Wąskie pojmowanie wyjątków od zasady pełnego odszkodowania

Komentując orzecznictwo TK, w szczególności wyrok K 20/02 przedstawiciele doktryny wskazują, iż choć co do szkody Trybunał Konstytucyjny stwierdził niewątpliwie, że **zasadniczo powinna być ona rozumiana w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego** (pełne odszkodowanie – przy. JF), to jednak w późniejszych orzeczeniach Trybunał sprecyzował jednocześnie, że ustawodawca zwykły może w pewnych sytuacjach ograniczyć wysokość należnego odszkodowania, **jeśli będą za tym przemawiać inne istotne racje konstytucyjne**. (K. Matuszyk, M. Safjan, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, W-wa 2004, wyd. LexPolonica, rozdz. VI)

Zdaniem Matuszyka i Safjana, odesłanie TK do uregulowań szczególnych budzi pytanie, czy - co do samej zasady - takie odmienności mogą być w ogóle brane pod uwagę, zważywszy na **kategoryczną treść art. 77 ust. 1 Konstytucji, który wprost nie zawiera żadnych wyłączeń i zdaje się jednolicie traktować wszystkie wypadki odpowiedzialności wywołanej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej**. Zdaniem autorów można dopuścić wyjątki od zasady odszkodowania uregulowanej w art. 77 Konstytucji, jednak **tylko gdy są one dostatecznie uzasadnione z punktu widzenia innych konstytucyjnie gwarantowanych wartości, takich na przykład jak bezpieczeństwo publiczne lub ochrona praw innych podmiotów**. Podnosi się, iż celowe jest położenie w tych przypadkach akcentu na perspektywę oceny przyjmowanej **nie tyle z punktu widzenia sądu i sędziego, ile z perspektywy praw i interesów jednostki**, które zostały naruszone wadliwym rozstrzygnięciem. Takie ujęcie wydaje się przede wszystkim koherentne z koncepcją konstytucyjną, która wszakże zakłada, że art. 77 ust. 1 Konstytucji **tworzy podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego dla jednostki**, a więc tym samym jest **instrumentem gwarancyjnym** z punktu widzenia praw i wolności podmiotu, którego interesy są naruszone działaniem władzy publicznej. (tak: K. Matuszyk, M. Safjan, *ibidem*)

Nie sposób też nie zauważyć, że **zakres sytuacji objętych szczególnymi przepisami, odbiegającymi od ogólnych podstaw odpowiedzialności władzy publicznej, uległ ograniczeniu po wejściu w życie Konstytucji**. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdziło w kilku wypadkach niezgodność z Konstytucją przepisów szczególnych. Należy tu przede wszystkim wskazać na wyrok z 20 stycznia 2004 r. w sprawie SK 26/2003, LexPolonica nr 365571, dotyczącej wąsko ujętych w art. 769 k.p.c. podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem czynności komornika OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 3. Por. także wyrok dotyczący odpowiedzialności za szkody doznane w

związku z pełnieniem służby wojskowej (wyrok z 7 października 2003 r., K. 4/2002, LexPolonica nr 364009, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 80) oraz tzw. służb mundurowych (wyrok z 3 marca 2004 r., K. 29/2003, OTK ZU 2004, nr 3A, poz. 17).

Tym bardziej zatem za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, który w dużej mierze przypadkowo, w sposób niezamierzony przez ustawodawcę wprowadza, poprzez stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. istotne i niczym nie uzasadnione odstępstwo od zasady pełnej kompensacji szkody – nawet co do uszczerbków powstałych już po wejściu w życie Konstytucji.

Na konieczność wąskiego i ostrożnego interpretowania wszelkich wyjątków od zasady pełnego odszkodowania zwrócił uwagę TK w wyroku **K 29/2003**, podkreślając, iż:

„Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając bowiem ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych. Odrębności w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione, o ile jednocześnie jest respektowany system zasad i wartości konstytucyjnych. Funkcje kompensacyjne są realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje zasadą kierunkową.

(...)

Sam fakt ograniczenia zakresu kompensacji należnej na tle zakwestionowanych rozwiązań ustawy z 1972 r. nie może być więc uznany za uzasadniający wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstaw w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, to wniosek o niezgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać za uzasadniony”

(...)

Odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód, objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego. Swoboda ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyrażnie charakter względny i w żadnym wypadku nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych. Każde ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania w przypadku trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela musi bowiem z uwagi na charakter szkody znajdować uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Należy zauważyć, że ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody nie może być też uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

Ponieważ w sprawie Skarżących nie można wskazać żadnych istotnych konstytucyjnych racji, które uzasadniałyby odstępstwo od prawa podmiotowego do pełnego odszkodowania za wydanie niezgodnej z prawem decyzji dekretovej, słuszny jest wniosek o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

III.2. ZARZUT NARUSZENIA ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI RP POPRZECZ NARUSZENIE ZASADY RÓWNOŚCI

Jak zaznaczono powyżej zaskarżona regulacja prawna prowadzi do niczym nie uzasadnionego nierównego traktowania podmiotów pokrzywdzonych wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej.

Jak wyjaśnił Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu z dnia 19 lutego 2010 roku do Ministra Sprawiedliwości (zob. str. 5):

„Skoro bowiem w systemie prawa administracyjnego w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest wzruszenie decyzji administracyjnej w k a ż d y m c z a s i e (zwłaszcza na rażące naruszenie prawa – art. 156 § 1 pkt 2 kpa), to regulacja taka powinna zostać skorelowana z regulacją odpowiedzialności odszkodowawczej. Osoba, która uzyskała decyzję stwierdzającą nieważność, np. aktu wyłączenia, odzyskuje swoje prawo poprzez jego pełną restytucję, gdyż taki skutek odnosi wyeliminowanie wadliwego aktu z obrotu prawnego. Tymczasem inny wyłączonej podmiot, który uzyskał wyłącznie decyzję wydaną na podstawie art. 158 § 2 kpa (np. z uwagi na nieodwracalność skutków prawnych decyzji, która umożliwia skuteczne zbycie nieruchomości), nie uzyska nawet odszkodowania (...). Co jednak najbardziej istotne, owo niesprawiedliwe (nierówne) traktowanie dotyczy realizacji art. 77 ust. Konstytucji – który tworzy „prawo podmiotowe do odszkodowania (zob. wyrok TK z 1 września 2006r.m sygn. SK 14/05)”.

Tym samym zachodzi nie uzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności, gdzie kryterium oddzielającym zastosowanie nowego (korzystniejszego dla Poszkodowanych) reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa lub starego – opartego o art. 160 § 1 k.p.a. jest jedynie arbitralnie przyjęta przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10 – data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji – w postaci szkody, a także co ważniejsze z pominięciem wniosków płynących z wyroku K 20/02. Pamiętać przy tym należy, że aż do daty wydania decyzji nadzorczej każda decyzja korzysta z tzw. domniemania legalności (art. 16 kpa).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2004 r. K 29/2003

Art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. 1972 r. Nr 53 poz. 345, Dz. U. 1983 r. Nr 16 poz. 79, Dz. U. 1985 r. Nr 20 poz. 85 i Nr 38 poz. 181, Dz. U. 1989 r. Nr 35 poz. 192 oraz Dz. U. 2001 r. Nr 81 poz. 877) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z

art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

„Ewidentnie sprzeczne z zasadą równości wobec prawa jest również zróżnicowanie sytuacji prawnej wewnątrz kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych i uzależnienie możliwości dochodzenia odszkodowania ponad przyznane świadczenie z tytułu wypadku lub choroby, od umyślnego albo nieumyślnego wyrządzenia szkody. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody nie może być bowiem w żadnym wypadku uznane za cechę relewantną pozwalającą na wyodrębnienie określonej grupy podmiotów - funkcjonariuszy poszkodowanych z winy umyślnej i nieumyślnej - i uzasadniające odmienne potraktowanie w zakresie możliwości dochodzenia pełnego naprawienia szkody.”

„Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary” (por. wyrok z 10 czerwca 2003 r. K. 16/2002 OTK ZU 2003/6A poz. 52).

Trybunał zwracał przy tym uwagę, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Należy przy tym podkreślić, że to na ustawodawcy ciąży ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne i powinno to wynikać wprost z treści uchwalonych przepisów (**por. też wyrok TK z dnia 7 października 2003 r. K. 4/2002**).

Pozwoliło to Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonać wyczerpującej oceny konstytucyjności badanej regulacji z punktu widzenia postawionego zarzutu braku pełnego wynagrodzenia szkody na drodze postępowania sądowego. Natomiast ocena konstytucyjności badanej regulacji w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, pozwoliła ujawnić wynikający z niej aspekt nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (art. 77 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

III.3. ZARZUT NARUSZENIA ART. 2 KONSTYTUCJI RP POPRZEC NARUSZENIE ZASAD PRZYZWOITEJ LEGISLACJI

III.3.1. ZASADY PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI

Z zasad demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niezależnie od innych jeszcze zasad, wywodzi się zasada prawidłowej legislacji.

Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bardzo różnie nazywana, np. także „zasadą rzetelnej legislacji” (orz. K 2/02 OTK 2003/1A/4, SK 12/03 OTK 2003/6A/51), „zasadą poprawnej legislacji” (orz. U 19/88 OTK 1989/1/11, K 9/93 OTK 1993/1/3, K 19/99 OTK 2001/2/30), „wymaganiami dobrej legislacji” (TK P/1/90 OTK 1991/1/6), „regułami prawidłowej legislacji” (K 1/95 OTK 1995/1/7, K 8/95 OTK 1995/2/8, K 7/99 OTK 2000/1/2), czy „regułami przyzwoitej legislacji” (TK K 40/97 OTK 1998/2/12). Jak stwierdził Trybunał „zasada ta stanowi (..) zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego” (orz. K 26/97 OTK 1997/5-6/64).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawniczej wynika, że na zasadę prawidłowej legislacji składają się m.in.: zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności a także nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej.

(tak m.in. T. Zalasieński *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51 i nast.; S. Wronkowska *zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 675-683).

Nie ulega wątpliwości, że podstawą oceny zgodności z Konstytucją może być w każdym wypadku normatywny kształt rozwiązania prawnego, rozpatrywany z punktu widzenia zasad tzw. prawidłowej legislacji, dekodowanych z art. 2 Konstytucji. Na gruncie stanu faktycznego niniejszej sprawy za relewantny wzorzec kontroli konstytucyjnej można uznać następujące zasady:

III.3.2. ZASADA OKREŚLONOŚCI

W doktrynie wskazuje się na różne rozumienia pojęcia prawo jasne. W pierwszej kolejności, prawo jest jasne wówczas, gdy wiadomo, które z norm postępowania mają charakter norm prawnych. W tym rozumieniu kładzie się nacisk na spojrzenie systemowe na prawo, i procedury tworzenia prawa. (por. T. Zalasieński, *ibidem*, s. 183). Po drugie, pod pojęciem prawo jasne należy rozumieć zbiór norm prawnych, które tworzą uporządkowaną, pozbawioną niezgodności całość (system) także pod względem aksjologicznym (*S. Wronkowska, Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji, PiP 1976, nr 10, s. 19*).

W jeszcze innym ujęciu „prawo jasne” to prawo powszechnie zrozumiałe, a co najmniej komunikatywne oraz precyzyjnie wyznaczające co, kto i kiedy powinien czynić (S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982, s. 188)

W szczególności, zdaniem S. Wronkowskiej, „dany tekst prawny jest jasny dla określonych podmiotów, jeżeli podmioty te z rozważanego tekstu i przy zastosowaniu znanych im i akceptowanych przez nie dyrektyw wykładni odtworzą normy prawne tej samej treści.”(S. Wronkowska, Postulat jasności..., ibidem, s. 22)

Doktrynalne rozumienie zasady określoności prawa rozwinął w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku U 11/97, OTK 1997/5-6/67 trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów przejściowych, wprowadzających zmiany w prawie emerytalno-rentowym w sposób uniemożliwiający adresatom samodzielną orientację w treści obowiązujących przepisów. W wyroku tym po raz pierwszy TK wywiódł z art. 2 Konstytucji nie tylko zakaz tworzenia prawa na tyle nieprecyzyjnego by mogło stać się podstawą nieuzasadnionego naruszania praw jednostki, ale także jako **nakaz (w sensie pozytywnym) tworzenia prawa zrozumiałego dla jednostki**.

Jedna z podstawowych reguł wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny głosi, że poprawna legislacja „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, **by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela**” (tak TK w wyroku z 15.09.1998 r., K 10/98, za: S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 676). Naruszenie takiej reguły nie powoduje samo w sobie nieważności aktu, ale TK zadaje sobie pytanie, „czy dany akt prawny jest obciążony wadą istotną, tzn. taką, w następstwie której doszło do naruszenia określonych wartości, i czy w następstwie legislacyjnego błędu lub niedbalstwa jednostka musiałaby ponieść jakieś, według Trybunału, nieakceptowalne, negatywne konsekwencje”.

Zgodnie z wyrokiem TK *SK 18/00 do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo - ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej.*”

Niniejsza skarga najlepiej ukazuje, iż pomimo wprowadzonej Ustawy Nowelizującej KC, która miała całościowo uregulować problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, obecna regulacja budzi podstawowe wątpliwości konstytucyjne, w zakresie, w jakim dopuszcza sytuacje,

gdzie poszkodowanym odmawia się prawa do pełnego odszkodowania jedynie z uwagi na datę wydania decyzji szkodzącej.

III.3.3. ZARZUT POMINIĘCIA LEGISLACYJNEGO

III.3.3.1. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Aktualnie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego fakt, iż tzw. **pominięcie legislacyjne**, rozumiane jako sytuacja, w której ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków prawnych, ale dokonał tego w sposób niepełny, a niepełność ta powoduje kolizję z zasadami konstytucyjnymi, **podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego**. (tak: *Leszek Garlicki, Przegląd ... 2010, ibidem, str. 113; L. Garlicki, Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za rok 2009, Przegląd Sądowy, lipiec-sierpień 2010, str. 167*)

W ostatnich latach pominięcie legislacyjne wielokrotnie było przyczyną stwierdzenia niezgodności z Konstytucją lub ustawami regulacji zawierających istotne luki legislacyjne, naruszające konstytucyjny system wartości, gwarancji i praw. Przykładowo warto powołać następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdzono niezgodność z przepisami Konstytucji poszczególnych norm ustawowych ze względu na pominięcie legislacyjne, w postaci braku określonej regulacji, przesłanki, instytucji prawnej, np.:

- w **wyroku TK z dnia 2 czerwca 2010 roku, SK 38/09**, Trybunał uznał art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- w **wyroku TK z dnia 12 lipca 2010 roku, P 4/10**, Trybunał uznał, że art. 50 § 3 ustawy Kodeks pracy w zakresie, w jakim pomija prawo pracownika - znajdującego się pod ochroną przewidzianą ustawą o związkach zawodowych do żądania przywrócenia do pracy w wypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony z naruszeniem przepisów o tej ochronie, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji RP;
- w **wyroku TK z dnia 2 października 2002 roku, K 48/01**, Trybunał uznał, że 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w zakresie w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy (chronionych), jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP;
- w **wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 roku, P 8/07** Trybunał uznał, że art. 49 k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem

ustawowym, pomijając inne okoliczności, które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Warto porównać także z następującymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego: K 25/95; K 37/97; P 42/06; K 37/98; SK 7/00; P 17/04; SK 6/07; P 18/06; P 20/06, w których również Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją RP określonych w w/w orzeczeniach przepisów.

Z przytoczonych poniżej wypowiedzi Trybunału można wyinterpretować przesłanki warunkujące stwierdzenie niekonstytucyjności określonego pominięcia ustawodawczego. W szczególności, w wyroku P 4/10, powołując się również na wcześniejsze wyroki dotyczące tej materii, TK wyjaśnił różnicę pomiędzy zaniechaniem legislacyjnym a pominięciem w następujący sposób:

„Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W wypadku jednak aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny może oceniać, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). (...)

Linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje "zaniechania ustawodawczego" i "regulacji fragmentarycznej i niepełnej" związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, które z uwagi na zasady konstytucyjne powinny w nim się znaleźć (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110).”

Z kolei w postanowieniu TK z dnia 13 kwietnia 2010 roku, P 35/09 z powołaniem na szersze orzecznictwo Trybunału, wskazano na możliwe następujące przyczyny stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia ustawodawczego:

„Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie może orzekać o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (zob. wyrok z 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137 i powołane tam orzeczenia w sprawach o sygn. K 25/95 i K 37/97). W toku kontroli konstytucyjności oceniana zawsze jest pełna treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie mogłoby warunkować konstytucyjność danej regulacji (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU

nr 8/A/2005, poz. 90). W wyroku z 2 czerwca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pominięcie "może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. (...) **Pytanie prawne może dotyczyć konstytucyjności normy w zakresie, w jakim jest ona pozbawiona oznaczonych elementów, które - z uwagi na regulację konstytucyjną - ustawodawca powinien był uwzględnić"**

W dalszej części cytowanego orzeczenia **P 35/09** TK wskazał, iż:

*„Podmioty uprawnione mogą kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których - zdaniem tego podmiotu - wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji" (postanowienia TK: z 2 września 2002 r., sygn. **K 17/02**, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68; 9 lipca 2002 r., sygn. **K 1/02**, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55)."*

IV.2. ISTOTA POMINIĘCIA LEGISLACYJNEGO W NINIEJSZEJ SPRAWIE

Istota zarzutów Skarżących w niniejszej sprawie skierowanych wobec wymienionych w petitum przepisów – art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 5 Ustawy nowelizującej KC sprowadza się do stwierdzenia, iż w regulacjach tych pominięto specyfikę szczególnego typu roszczeń odszkodowawczych, tj. roszczeń z tytułu utraconych korzyści powodowanych przed bezprawną decyzją administracyjną. **Ustawodawca nie dostrzegł, iż tego typu szkoda powodowana często decyzją wydaną nawet w latach 50 –tych XX wieku, wywołuje skutki w postaci uszczerbku finansowego przez dziesięciolecia, w tym także po dniu 17 października 1997 roku.** Tym sam, poprzez brak odrębnej regulacji w przepisie międzyczasowym, lub w art. 160 § 1 k.p.a. do którego przepis międzyczasowy odsyła tej kwestii, występuje istotna luka, stanowiąca pominięcie legislacyjne naruszające art. 2, 32, 64 i 77 Konstytucji RP.

III.4. ZARZUT NARUSZENIA ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP POPRZEC NARUSZENIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI, TJ. NIEUZASADNIONE OGRANICZENIE W KORZYSTANIU Z KONSTYTUCYJNYCH PRAW (ART. 77 UST. 1, 64 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI), W SYTUACJI NIEWYSTĄPIENIA PRZESŁANEK OKREŚLONYCH W TYM PRZEPISIE;

Zdaniem skarżących w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano w sposób przekonywujący i dostatecznie uzasadniony innej zasady konstytucyjnej na rzecz ochrony której następuje naruszenie zasady prawa do pełnego odszkodowania.

Ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa do damnum emergens należy uznać za nie dość starannie uzasadnione i zbyt arbitralne, a przez to - za nieodpowiadające wymogom art. 2, art. 31 ust. 3, a nadto - art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP:

*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko **wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.***

Powyższy przepis wiąże się z art. 2 Konstytucji, który stanowi, iż: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Z powyższych przepisów doktryna prawa i orzecznictwo TK wyprowadziły tzw. zasadę proporcjonalności, jako jedną z podstawowych zasad tworzenia prawa, z której wynika konieczność respektowania przez ustawodawcę wprowadzającego ograniczenia swobód następujących wymogów:

- a. ograniczenia swobód są **niezbędne dla osiągnięcia założonego celu** (wymóg konieczności);
- b. są **skuteczne, tj. nadają się do osiągnięcia celu** (warunek przydatności / odpowiedniości);
- c. rzeczywiste efekty ich zastosowania winny być **proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela** -proporcjonalność sensu stricto. (tak: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 18 i n.; por też: por. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 i 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22) zob. orzeczenie TK z 4 kwietnia 1995 r., sygn. K. 10/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 9).

W ocenie Skarżącego omawiane przepisy nie spełniają w/w testu proporcjonalności, co przesądza o ich niezgodności z Konstytucją RP.

Należy zauważyć, że zaskarżone przepisy w sposób drastyczny ingerują w sferę praw podmiotowych obywateli, naruszając chronione art. 77 Konstytucji prawo do odszkodowania.

Jak wynika z Uzasadnienia projektu Ustawy Nowelizującej KC, (por. druk sejmowy nr 2007 z dnia 15 września 2003 roku), celem nowelizacji było „dostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej do Konstytucji RP (w szczególności powoływano się właśnie na art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz Rekomendacje nr R/84/5 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 18 września 1984 roku w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej– *str. 1 i 8 uzasadnienia*). Przewidywanym rezultatem nowelizacji było poszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej SP, poprzez wyeliminowanie przesłanki winy funkcjonariusza, jako warunku odpowiedzialności odszkodowawczej.

Tymczasem wprowadzona regulacja, w zakresie zakresu odszkodowania **nie wyeliminowała stwierdzonego już wcześniej stanu niezgodności z konstytucją** gdyż utrzymała sytuację gdzie wielu poszkodowanym ogranicza się prawo do pełnej rekompensaty szkody. Rezultat taki najwyraźniej nie był przewidywany przez ustawodawcę, który zakładał zapewne, iż zastosowanie znajdował będzie zawsze art. 160 § 1 k.p.a. ale w brzmieniu uwzględniającym treść wyroku K 20/02.

Tym ograniczenia swobód nie są niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wymóg konieczności) a nawet regulacja nie jest zdatna do skutecznego realizowania założonego celu – przeciwnie **wywiera skutek przeciwny do zamierzonego**.

Zdaniem Skarżącego, waga ograniczenia i to wobec gwarantującego prawo podmiotowe prawa z art. 77 Konstytucji jest rażąco nadmierna do zamierzonego celu regulacji (który w ogóle nie został zrealizowany).

Orzecznictwo

W szczególności należy wziąć pod uwagę następujące orzeczenia:

- **Wyrok TK z dnia z dnia 21 lipca 2010 roku, SK 21/08, LEX 589936:**

„Związek ustawowego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki z ochroną jednej z wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest koniecznym warunkiem uznania dopuszczalności jego ustanowienia. Zakres owego ograniczenia - w myśl art. 31 ust. 3 zdania pierwszego Konstytucji - musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, która daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować

uzasadnienie w randze chronionego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być odpowiednie do celu, któremu służy, oraz racjonalne. Dla ustalenia, czy w danym przypadku nie zachodzi nadmiernie ingerencji, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja to jest niezbędna dla ochrony danej wartości konstytucyjnej; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela - proporcjonalność sensu stricto (zob. też wyrok z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). (...)

Według ustalonego stanowiska Trybunału do wyrażającego tę zasadę art. 31 ust. 3 Konstytucji należy się odwoływać w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony chodzi o konstytucyjną wolność lub prawo jednostki, z drugiej - o ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy spełnieniu pewnych warunków dopuszcza się ograniczenie praw jednostki dla ratowania wskazanych dóbr. Słusznie w uzasadnieniu wniosku wskazano, iż zgodność z Konstytucją ograniczenia zależy od odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie - obiektywnie rzecz ujmując - służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem - czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu (por. L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r., Przegląd Sądowy nr 9/2001, s. 97 i tam powołane orzeczenia Trybunału).

Badanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie.”

- Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 roku, K 8/08, lex 564551

„Przystępując do oceny merytorycznej zarzutu wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (a zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji - także w zakresie korzystania z prawa własności) mogą być ustanawiane "tylko w ustawie" i muszą spełniać wymóg dostatecznej określoności.”

- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 roku, K 9/95, lex 25517

„Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności (H. Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits - Kontrolle insbesondere bei Gesetzen (w:) Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, cz. II, pod red. Ch. Starck, Tbingen 1976, s. 393).

(...)

Zdaniem Trybunału z zasady proporcjonalności wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej

*regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 i K. 10/95, OTK ZU, nr 2/95, s. 79). Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na **adekwatność celu i środka** użytego do jego osiągnięcia. **Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu. W działalności organów prawodawczych (...)** powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania - napisała S. Wronkowska (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74 - należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu".*

- **Wyrok TK w sprawie SK 7/00**

Przy ingerencji w treść praw majątkowych koniecznym jest **zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego** (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/99, OTK ZU nr 1/2000, s. 37, wyrok w sprawie SK 7/00). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wielokrotnie wskazywano, iż przepis ten (art. 31 ust. 3 Konstytucji – przyp. JF) taksacyjnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Należą do nich: 1) ustawowa forma ograniczenia, 2) **istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, a więc również brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel**, 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) i 4) **zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności**”.

- **wyrok z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00**

*"Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; **czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela**".*

Prawo własności prywatnej jako podstawowe prawo człowieka, ma charakter podmiotowy i jako takie korzysta ze szczególnej ochrony w porównaniu z prawem własności publicznej. Do jego ochrony odnosi się m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje jego ograniczenie ustawowe tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub

porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty prawa własności prywatnej i prawa do odszkodowania.

KONKLUZJA

Skoro wskazane przepisy w sposób rażący naruszają Konstytucję RP i konstytucyjne prawa podmiotowe przysługujące skarżącej toż konieczny stało się wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej

Za skarżących

pełnomocnik

Józef Forystek, adwokat

Załączniki:

1. Cztery odpisy skargi,
2. Pełnomocnictwo,
3. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia lutego 2010 roku, sygn. akt
4. Wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z dnia lipca 2011 roku sygn. akt
5. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 19 lutego 2010 r. do Ministra Sprawiedliwości (Znak: RPO-631547-IV/09/BB);
6. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z lutego 2010 r. do Mec. J. Forystka (Znak:)